

Valtioneuvoston asetus vuosina 2020–2025 maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin myönnettävästä avustuksesta ja tähän tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuus

Vuosina 2020–2025 maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin myönnettävästä avustuksesta ja tähän tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (5/2021) säädetään valtion talousarvion momentille 30.40.22 (Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen) maankäyttösektorin ilmastopolitiikkaan vuosittain osoitetun määrärahan käytöstä. Voimassa oleva asetus on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 saakka.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on vuoden 2025 puoliväliriihen yhteydessä päättänyt metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisesta. Tähän tarkoitukseen osoitettiin 8,5 miljoonan euron rahoitus valtion vuoden 2025 lisätalousarvion momentille 30.40.22. Kokonaisuuteen sisältyy metsien kasvua ja hiilinielujen vahvistamista tukevien hankkeiden rahoittaminen. Tämän asetuksen nojalla rahoitettavien hankkeiden avustuksiin on varattu 5,3 miljoonaa euroa kyseisessä lisätalousarviossa.

Asetuksen voimassaoloaikaa on hallituksen päätöksen myötä tarpeen jatkaa. Asetuksen valtionapuviranomaista koskevia säännöksiä on myös tarpeen muuttaa. Valtionapuviranomaisena toimisi jatkossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus maa- ja metsätalousministeriön sijasta. Samoin asetukseen on tarpeen tehdä joitain teknisluonteisia muutoksia.

Maankäyttösektoria koskeva valtioneuvoston asetus on annettu valtioneuvustuslain (688/2001) 8 §:n ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n nojalla. Valtioneuvustuslain 8 §:n mukaisesti tarkempia säännöksiä lain soveltamisalaan kuuluvan valtioneuvustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

2. Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta on kuultu valmistelussa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella 28.8.2025-26.9.2025. Maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoa yhteensä viideltä eri taholta. Lausunnon antoi yhteensä kolme tahoa, josta kaksi ilmoitti, ettei asiaan ole lausuttavaa.

Suomenkielinen asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Tämän asetuksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM035:00/2025>.

3. Nykytila ja sen arviointi

Voimassa oleva asetus koskee valtion talousarviossa vuosittain maankäyttösektorin ilmastopolitiikan toimeenpanoon osoitetun määrärahan käyttöä ja avustuksien myöntämistä valtion talousarvion momentilta 30.40.22 vuosina 2020–2025. Asetuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö saa käyttää määrärahaa valtionavustuksiin ja julkisiin hankintoihin sekä osoittaa määrärahaa valtion virastolle tai laitokselle.

Avustukset taloudelliseen toimintaan myönnetään voimassa olevien EU:n yleisen ja maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen, yleisen de minimis-asetuksen sekä maatalouden de minimis-asetuksen perusteella. Voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö toimii valtionapuviranomaisena. Asetuksessa säädetään määrärahan käytön yleisistä edellytyksistä sekä luetellaan rahoitettavat toimenpiteet. Lisäksi säädetään rahoitettavien hankkeiden ja toiminnan hyväksyttävistä kustannuksista, rahoituksen hakemisesta, rahoituksen käytön selvityksestä sekä rahoituksen saajista. Asetuksen perusteella on myönnetty avustuksia sekä rahoitusta valtion virastoille hankkeisiin yhteensä 47,6 miljoonaa euroa. Yhteensä on toteutettu 165 hanketta asetuksen perusteella myönnetyllä rahoituksella.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on päättänyt vuoden 2025 puoliväliriihen yhteydessä metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamiseen liittyvästä toimenpidepaketista ja hankekokonaisuudesta. Toimenpidepaketti kattaa metsien kasvutoimien ja päästövähennystoimien normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen ja niitä tukevan informaatio-ohjauksen valmistelun ja toimeenpanon. Toimenpiteet liittyvät erityisesti metsänuudistamisen nopeuttamiseen, tiheämpänä kasvattamiseen, kiertoajan pidentämiseen, jatkuvan kasvatuksen edistämiseen turvemaiden ja ojitusten välttämiseen sekä metsänlannoituksen edistämiseen. Asetuksen nojalla myönnettävät avustukset suunnattaisiin näitä toimintoja tukeviin neuvonta-, koulutus- ja kehittämishankkeisiin, jotka valittaisiin toteutettavaksi erillisen hankehaun kautta. Tuettavilla hankkeilla pyritään mahdollisimman suureen käytännön tason metsänhoidon vaikuttavuuteen.

Voimassa oleva asetus on annettu määräaikaaisena määrärahojen rajatun käyttöajan perusteella. Alun perin tarkoitukseen on osoitettu valtion talousarvion määrärahoja siten, että ne ovat olleet käytettävissä vuoden 2025 loppuun saakka. Asetusta on sen voimassaoloaikana muutettu kaksi kertaa johtuen EU:n valtiontukisääntöjen muuttamisesta. Lisäksi asetukseen lisättiin syksyllä 2024 maatalouden de minimis -asetus valtiontuen oikeusperustaksi.

Osana maankäyttösektorin ilmastopolitiikan toteutusta edellä kuvatun metsien kasvun ja hiilinieluja vahvistavan toimenpidepaketin toimeenpanolle on osoitettu määrärahaa vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa. Lisäksi vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy momentille 30.40.22 vuotuinen määräraha ilmastolain (423/2022) toimeenpanoon. Vuoden 2025 valtion talousarviossa ilmastolain toimeenpanoon osoitettu määräraha on yhteensä 800 000 euroa. Näistä syistä asetuksen voimassaoloaikaa on tarpeen jatkaa tässä vaiheessa vuoden 2027 loppuun. Tukijärjestelmä on tarpeellinen maankäyttösektorin ilmastopolitiikan toimeenpanossa neuvonta-, koulutus- ja kehittämishankkeiden rahoittamiseen sekä julkisten hankintojen tekemiseen ja määrärahan osoittamiseen valtion virastoille.

Maatalouden de minimis -asetus lisättiin valtiontuen oikeusperustana asetukseen määräaikaista turvapeltojen vettämisen kokeiluun liittyvää tukijärjestelmää varten. Maatalouden de minimis -asetuksen käyttäminen valtiontuen oikeusperustana on kansallisen enimmäistukimäärän vuoksi rajattu hyvin tarkkoihin käyttötapauksiin, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista käyttää jatkossa asetuksen nojalla myönnettäviin avustuksiin.

Valtionavustusten osalta valtionapuviranomaisena on toiminut maa- ja metsätalousministeriö. Vuonna 2023 perustettiin Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen uusi valtakunnallinen ilmastoyksikkö, jonka tehtäviin hankehallinto ja siihen liittyvät valtionapuviranomaisen tehtävät pääsääntöisesti soveltuvat. Ehdotetun muutoksen myötä avustuksiin liittyvät hankehallinnon tehtävät hoidettaisiin uuden rahoituksen osalta ministeriön sijasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa.

4. Pääasialliset vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketin toteuttamiseen on osoitettu määrärahaa yhteensä 8,5 miljoonaa euroa momentille 30.40.22 vuoden 2025 toisessa lisätalousarviossa. Metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketin informaatio-ohjaukseen liittyvään hankerahoitukseen on tarkoitus käyttää yhteensä 5,3 miljoonaa euroa. Asetuksen mukaisia avustuksia maksetaan myönnettyjen määrärahojen puitteissa.

4.2 Viranomaisvaikutukset

Maa- ja metsätalousministeriössä ei jatkossa hoidettaisi ilmastolain mukaiseen maankäyttösektorin ilmastopolitiikan toimeenpanoon liittyvien avustusten hallinnointia. Tarkoituksena on, että Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaisi valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyvät tehtävät. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa hoidettaisiin asetukseen liittyvät maksatustehtävät. Vuodenvaihteessa 2025–2026 tehtävät siirtyvät Lapin elinvoimakeskukseen aluehallintouudistuksen linjausten mukaisesti. Ensimmäinen muutetun asetuksen mukainen hankehaku olisi tarkoitus toteuttaa jo syksyn 2025 aikana, minkä vuoksi asetusta olisi muutettava ennen vuodenvaihdetta. Aluehallintouudistus tulee edellyttämään teknisiä muutoksia asetukseen, ja ne olisi tarkoituksenmukaista valmistella erikseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus soveltaisi valtionapuviranomaisena asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön yleis- ja erityisavustuksia koskevia ohjeita. Ohjeita sovellettaisiin sen pohjalta, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jatkossa olisi valtionapuviranomainen ja sille kuuluisi esimerkiksi hyväksyttävien kustannusten arviointi.

Vuoden 2025 talousarviossa momentilla 30.40.22 on mahdollisuus käyttää enintään yhteensä 20 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamisesta aiheutuviin menoihin. Momentin määrärahaa ja henkilötyövuosikiintiötä käytetään asetuksen soveltamisesta johtuviin uusiin tehtäviin eli hankehaun valmisteluun ja valtionapuviranomaisen tehtäviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa yhteensä arviolta 2 henkilötyövuotta vastaava määrä vuosina 2025–2027. Esitetyistä muutoksista aiheutuvat tehtävät hoidetaan jo linjattujen resurssien puitteissa.

4.3 Ilmasto- ja ympäristövaikutukset

Metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketin linjauksissa hyödynnettiin Luonnonvarakeskuksen tuottamaa toimenpidekohtaista vaikutusarviota. Toimenpidekohtaiseen vaikutusarvioon oli koottu Luonnonvarakeskuksen uusimmat tutkimustulokset, jotka koskevat erilaisten metsänkäsittelyskenaarioiden vaikutuksia metsävarojen kehitykseen, puuntuotantoon ja hiilensidontaan. Yksittäisistä politiikkatoimista ilmastovaikutukset mallinnettiin puuston kasvattamiselle tiheämpänä, kiertoaikojen pidentämiselle 10–15 vuotta nykytasoisilla hakkuumääriä,

kiertoaikojen pidentämiselle 10–15 vuotta 30 % nykyistä pienemmillä hakkuumäärillä, metsälannoituksen edistämiseksi 100 000 hehtaaria sekä metsityksen edistämiseksi 6 700 hehtaaria.

Puuston kasvattaminen tiheämpänä voisi Luonnonvarakeskuksen vaikutusarvion mukaan aikaansaada puustoon ja maaperään 10 vuoden aikana yhteensä noin 9,2 miljoonan CO₂-ekvivalenttitonnin nieluvaikutuksen. 20 vuoden aikavälillä tarkasteltuna nettonieluvaikutus voisi olla 5,4 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia ja 30 vuoden aikavälillä 10,7 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia. Kiertoaikojen pidentämisellä 10–15 vuotta nykytasoisilla hakkuutasoilla voisi 10–30 vuoden aikavälillä tarkasteltuna aikaansaada noin 1,8–2,5 miljoonan CO₂-ekvivalenttitonnin puuston ja maaperän yhteenlasketun nettonieluvaikutuksen. 30 % pienemmillä hakkuumäärillä vastaava nettonieluvaikutus 10–30 vuoden tarkastelussa olisi noin 4,6–8,0 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia. Metsälannoituksen osalta nettonieluvaikutusta ei vielä 10 vuoden aikavälillä arvioitu syntyvän, mutta 20 vuoden kuluessa nettonieluvaikutus voisi olla 0,6 CO₂-ekvivalenttitonnia ja 30 vuoden aikavälillä 1,3 miljoonaa CO₂-ekvivalenttitonnia. Metsityksen edistämisen osalta nettonieluvaikutuksen arvioitiin 10–30 vuoden aikavälillä pysyvän 0,1 miljoonan CO₂-ekvivalenttitonnin tasolla. Vaikutusarvio perustui eri hankkeita varten laadittuihin skenaariolaskelmiin. Tulokset ovat mahdollisia tehdyille taustaoletuksille, jotka yleensä vaihtelevat tutkimuksesta toiseen. Yksittäisten toimenpiteiden ilmasto- ja ympäristövaikutukset eivät ole summautuvia.

Metsien kasvun ja hiilinielujen vahvistamisen toimenpidepaketin ilmasto- ja ympäristövaikutusten toteumaan vaikuttaa erityisesti valitun ohjauskeinoon toteuttamisen laajuus ja vaikuttavuus. Toimenpiteiden toteuttamistodennäköisyyden vaihteluväli on useita kymmeniä prosentteja. Ilmastovaikutusten toteumaan vaikuttaa myös toimenpiteen ilmastovaikutuksen aikajänne ja viive.

Tämän asetuksen perusteella rahoitettavien hankkeiden ilmastovaikutus sekä vaikutus ilmastotavoitteiden toteutumiseen on välillinen. Hankkeilla tuetaan ja vauhditetaan toimenpidepaketin sisältämiä toimia. Hankkeiden aikaansaamaa tarkkaa ilmastovaikutusta ei ole mahdollista arvioida hiilidioksidiekvivalenttitonnien tasolla.

5. Säännöskohtaiset perustelut

Asetuksen nimike. Säädöksen määräaikaisuus on käytävä ilmi säädöksen nimikkeestä. Asetuksen nimikettä ehdotetaan muutettavaksi niin, että nykyistä viittausta vuosiin 2020–2025 muutettaisiin. Asetuksen voimassaolo päättyisi ehdotuksen mukaan vuoden 2027 lopussa, joten asetuksen nimikkeessä viitattaisiin jatkossa vuosiin 2020–2027.

4 §. Määrärahan käyttötavat. Pykälää muutettaisiin valtionavustuksia koskevan säännöksen osalta. Maa- ja metsätalousministeriö ei enää vastaisi valtionavustuksista, vaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimisi jatkossa valtionapuviranomaisena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saisi pykälän mukaan käyttää sille osoitetun määrärahan valtionavustuksiin.

5 §. Määrärahan käytön yleiset edellytykset. Pykälän 1 momentin 1 kohdan viittaus hallitusohjelmaan on vanhentunut ja ehdotetaan poistettavaksi. Hallitusohjelmaa koskeva viittaus korvattaisiin viittauksella asetuksen 3 §:n mukaisiin tavoitteisiin, jotka sisällöltään vastaavat poistettavaa viittausta. Muutos olisi teknisluonteinen. Pykälän 4 momentin viittaus maa- ja metsätalousministeriöön korvattaisiin valtionapuviranomaisella, sillä maa- ja metsätalousministeriö ei enää toimisi valtionapuviranomaisena.

7 §. Valtionavustus taloudelliseen toimintaan. Pykälän maatalouden de minimis -sääntöä koskeva 1 momentin 4 kohta kumottaisiin. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin niin, että viittaus maatalouden de minimis -asetukseen poistettaisiin. Kyseinen valtiontuen oikeusperusta lisättiin asetukseen määräaikaista tukijärjestelmää varten, eikä sille enää ole tarvetta.

8 §. *Taloudelliseen toimintaan myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärä.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaus maatalouden de minimis -asetukseen.

12 §. *Valtionapuviranomainen.* Valtionapuviranomaisena toimisi jatkossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valtionapuviranomaisella tarkoitettaisiin valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdan mukaista viranomaista, jonka tehtäviin avustuksia koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Tarkoituksena on, että Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaisi valtionavustusten myöntämiseen ja hallinnointiin liittyvät tehtävät ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus avustusten maksatukseen liittyvät tehtävät. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa toimii valtakunnallinen ilmastoyksikkö, jonka tehtäviin hankehallinto ja siihen liittyvät valtionapuviranomaisen tehtävät soveltuisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (897/2009) 3 §:n 9 kohdan mukaisesti. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maaseutuyksikössä puolestaan hoidettaisiin avustusten maksatukseen liittyvät tehtävät. Maa- ja metsätalousministeriö osoittaisi käytännössä määrärahat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle valtionavustusten myöntämistä varten erillisellä määrärahakirjeellä.

14 §. *Rahoituksen hakeminen.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että jatkossa maa- ja metsätalousministeriön sijasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimisi valtionapuviranomaisena ja sille osoitettaisiin valtionavustusta koskevat hakemukset.

15 §. *Selvitys rahoituksen käytöstä.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, että maa- ja metsätalousministeriö korvataan uudella viittauksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, joka jatkossa toimisi valtionapuviranomaisena.

16 §. *Voimaantulo.* Asetuksen voimassaoloa jatkettaisiin. Ehdotuksen mukaan asetuksen voimassaolo päättyisi vuoden 2027 lopussa, jolloin vuoden 2025 valtion toisessa lisätalousarviossa osoitetun määrärahan käyttöaika päättyy.

6. Asetuksen voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1 päivänä marraskuuta 2025 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen vuosina 2020–2025 maankäyttösektorin ilmastotoimenpiteisiin myönnettävästä avustuksesta ja tähän tarkoitukseen osoitetusta määrärahasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.